Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1480**

15. Wahlperiode 15. 08. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dirk Niebel, Rainer Brüderle, Gudrun Kopp, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/1395 –

Auswirkungen und Kosten der Streiks in Ostdeutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Streiks der IG Metall in Ostdeutschland für die Einführung der 35-Stunden-Woche, die mit den Stimmen von nur acht Prozent der ostdeutschen Metallbeschäftigten geführt wurden, sind gescheitert. Die Wirkungen sind aber erheblich. BMW konnte nicht produzieren, weil ostdeutsche Zulieferer bestreikt wurden. Für die Mitarbeiter des Automobilkonzerns und weiterer Unternehmen musste Kurzarbeit beim Arbeitsamt angemeldet werden. Das Kurzarbeitergeld für die von den Streiks indirekt betroffenen Arbeitnehmer im Westen zahlt die Bundesanstalt für Arbeit (BA). Aufkommen für die Folgen des Streiks muss damit der Beitrags- und Steuerzahler.

1. Welche Kosten sind der BA durch den Streik der IG Metall in Ostdeutschland bisher für Kurzarbeitergeld entstanden?

Das Kurzarbeitergeld ist von den Arbeitgebern für den jeweiligen Anspruchszeitraum (Kalendermonat) innerhalb einer Ausschlussfrist von 3 Monaten nachträglich beim zuständigen Arbeitsamt zu beantragen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass für im Juni 2003 eingetretene Arbeitsausfälle bislang nur geringe Zahlungen von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) geleistet wurden. Anträge auf Zahlung von Kurzarbeitergeld können bei den örtlichen Arbeitsämtern fristwahrend bis September 2003 eingereicht werden.

2. Mit welchen Kosten ist noch zu rechnen?

Nach Angaben der BA wurden dem Neutralitätsausschuss Anzeigen über Arbeitsausfälle für insgesamt 13 865 Arbeitnehmer zur Entscheidung vorgelegt. Darüber hinaus hätten Zuliefererbetriebe der betroffenen Automobilindustrie für rd. 1 000 Arbeitnehmer Anzeigen über Arbeitsausfälle bei der Arbeitsverwaltung erstattet. Da erfahrungsgemäß in vielen Fällen lediglich vorsorglich die

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 12. August 2003 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Anzeige über Arbeitsausfälle für eine erhebliche Anzahl von Arbeitnehmer gestellt wird, geht die Bundesregierung realistischerweise davon aus, dass rd. 12 000 Arbeitnehmer tatsächlich von Arbeitsausfällen betroffen waren. Bei einem Arbeitsausfall von einer Woche werden die Ausgaben für das zu erstattende Kurzarbeitergeld auf ca. 2,0 bis 2,2 Mio. Euro geschätzt. Die Höhe der Kurzarbeitergeldzahlungen ist allerdings von den jeweils maßgeblichen Entgeltbedingungen in den Betrieben abhängig. Insofern können die Schätzungen der zu erwartenden Ausgaben beim Kurzarbeitergeld zurzeit nicht präzisiert werden.

3. Ist die Bundesregierung vor dem Hintergrund von § 174 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) der Ansicht, dass sich die Gewerkschaft an den entstandenen Kosten beteiligen muss?

4. Wenn ja, wie wird sie Regressansprüche an die Gewerkschaft durchsetzen?

Nein. Die Regelungen des SGB III sehen bei einer Leistungsgewährung im Zusammenhang mit Streik keine Erstattungen der gewährten Leistungen durch Dritte vor. Entsprechend den Bestimmungen des SGB III werden Leistungen grundsätzlich nur an die von Arbeitsausfällen betroffenen Arbeitnehmer erbracht, die nicht dem räumlichen und fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zuzuordnen sind. Darüber hinaus sind vom Leistungsbezug auch Arbeitnehmer ausgeschlossen, bei denen die geforderten Arbeitsbedingungen nach Abschluss eines entsprechenden Tarifvertrages für die Leistungsbezieher gelten oder angewendet würden.

5. Plant die Bundesregierung, Arbeitskämpfe in Deutschland gesetzlich zu regeln?

6. Wenn nein, welche Argumente sprechen dagegen, den Grundsatz, dass Arbeitskampf nur das letzte Mittel nach Ausschöpfung aller Verständigungsmöglichkeiten ist, gesetzlich zu konkretisieren und damit den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz umzusetzen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, das Arbeitskampfrecht gesetzlich zu regeln.

Die Kodifikation des Arbeitskampfrechts erfordert ein Mindestmaß an gesellschaftlichem Konsens. Die gesellschaftlichen Gruppen sind gerade in Fragen von Streik und Aussperrung tief gespalten. Daher ist zweifelhaft, ob von einem Arbeitskampfgesetz die erhoffte – befriedende – Wirkung ausgehen könnte. Es hat sich bisher im Allgemeinen bewährt, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung Regeln für die Führung von Arbeitskämpfen entwickelt hat, an denen sich die Praxis orientieren kann.

7. Wie gedenkt die Bundesregierung das Gleichgewicht zwischen Streik und Aussperrung herzustellen und die Privilegierung einer Tarifpartei zu beseitigen?

Angesichts des Ausgangs des Streiks der IG Metall in Ostdeutschland kann die Bundesregierung ein Ungleichgewicht der Kräfte nicht erkennen.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung den Streiktourismus, dass westdeutsche Betriebsräte in bestreikten ostdeutschen Konzerntöchtern Streikposten stellen?

Der Bundesregierung ist über einen angeblichen Streiktourismus nichts bekannt.

9. Welche Konfliktlösungsmittel ohne Arbeitskampf können für den öffentlichen Dienst geschaffen werden?

Im Bereich des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes existieren bereits Mechanismen zur Vermeidung von Arbeitskämpfen. Auf Grund der Schlichtungsvereinbarung, die am 30. September 2002 neu vereinbart worden ist, ist nach Anrufung einer Tarifvertragspartei eine Schlichtung mit einem konkreten Verfahrensablauf einschließlich Fristen vorgesehen. Während des Verfahrens herrscht Friedenspflicht.

10. Rückt die Bundesregierung endgültig von der im Koalitionsvertrag von 1998 festgeschriebenen Abschaffung des § 146 SGB III (Streikparagraf) ab, auf den sich § 174 SGB III bezieht?

Die Koalitionsvereinbarung von 1998 enthält keine Aussage zur Abschaffung des § 146 SGB III. Sie sieht vor, die „Chancengleichheit der Tarifvertragsparteien“ zu sichern. Diese Zielsetzung bezieht sich nicht allein auf die Regelungen des SGB III. Eine „Abschaffung“ des § 146 – wie sie in der Frage offenbar gefordert wird – kommt schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht. Diese erfordern es, die nähere Ausgestaltung der Neutralität der BA bei Arbeitskämpfen, insbesondere in Bezug auf die Arbeitskampfbeteiligten gesetzlich zu regeln. Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in seiner diesbezüglichen Entscheidung vom 4. Juli 1995 – 1 BvF 2/86 u. a. – ausdrücklich aufgetragen, die Entwicklung im arbeitskampfrelevanten Bereich zu beobachten. Die Bundesregierung nimmt diesen Auftrag ernst.

11. Hält die Bundesregierung ein gesetzliches Verbot von Warnstreiks für verfassungskonform?

12. Hält die Bundesregierung ein gesetzliches Verbot von Streiks vor dem endgültigen Scheitern einer Schlichtung für verfassungskonform?

Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz gewährleistet das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Er schützt auch die Koalitionen selbst in ihrem Bestand, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit, soweit diese Tätigkeit gerade in der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen besteht. Hierzu gehört insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen. Die Koalitionen sollen beim Abschluss von Tarifverträgen frei sein und die Mittel, die sie zur Erreichung dieses Zwecks für geeignet halten, selbst wählen können. Zu den geschützten Mitteln zählen jedenfalls die Arbeitskampfmaßnahmen, die erforderlich sind, um eine funktionierende Tarifautonomie sicherzustellen (BVerfGE 84, 212, 225). Ein solches Mittel ist auch der Streik (BVerfGE 88, 103, 114).

Die zeitliche Grenze, von der an Arbeitskampfmaßnahmen zulässig sind, wird zunächst durch die so genannte Friedenspflicht gezogen. Die Friedenspflicht verbietet den Tarifvertragsparteien, während der Laufzeit des Tarifvertrags einen Arbeitskampf zu führen. Dies gilt für alle Arten von Kampfmaßnahmen, also auch für so genannte Warnstreiks. Häufig vereinbaren die Tarifvertragspar-

teien eine zeitliche Erstreckung der Friedenspflicht über den Ablauf des Tarifvertrags hinaus, sei es, dass während des Laufs der Tarifverhandlungen oder vor Abschluss des Schlichtungsverfahrens keine Kampfmaßnahmen ergriffen werden dürfen, sei es, dass solche für eine feste Frist nach Ablauf des Tarifvertrags untersagt sind. Die Dauer der Friedenspflicht wird mithin grundsätzlich von den Tarifvertragsparteien selbst geregelt. Eine gesetzliche Regelung würde in die Tarifautonomie und in die Betätigungsfreiheit der Koalitionen eingreifen.

Die Koalitionsfreiheit kann, obwohl sie ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet ist, jedenfalls zum Schutz von Gemeinwohlbelangen eingeschränkt werden, denen gleichermaßen verfassungsrechtlicher Rang gebührt. Dem Gesetzgeber ist es, wenn solche Gründe vorliegen, grundsätzlich nicht verwehrt, Fragen zu regeln, die Gegenstand von Tarifverträgen sein können. Die Wirkkraft des Grundrechts nimmt jedoch in dem Maße zu, in dem eine Materie aus Sachgründen am besten von den Tarifvertragsparteien geregelt werden kann. Denn nach den Vorstellungen des Verfassungsgebers können die Tarifvertragsparteien die gegenseitigen Interessen angemessener zum Ausgleich bringen als der Staat (BVerfGE 100, 271, 283 f.).

Der Schutz der Allgemeinheit vor den Auswirkungen eines Streiks kann ein Gemeinwohlbelang sein, der einen Eingriff in die Tarifautonomie rechtfertigt. Allerdings ist es für Arbeitskampfmaßnahmen typisch, dass sie nicht nur die andere Tarifvertragspartei, sondern zugleich die Allgemeinheit beeinträchtigen. Auch insoweit sind die Tarifvertragsparteien grundsätzlich vor staatlicher Einflussnahme geschützt (BVerfGE 92, 365, 394). Eine gesetzliche Erstreckung der Friedenspflicht über die Laufzeit des Tarifvertrags hinaus dürfte deshalb allenfalls in Ausnahmefällen in Betracht kommen, z. B. wenn Arbeitskämpfe die Grundversorgung der Bevölkerung gefährden oder gesamtwirtschaftliche Belange nachhaltig beeinträchtigen. Eine solche Ausnahmesituation sieht die Bundesregierung gegenwärtig nicht als gegeben an.

Eine gesetzliche Regelung der Friedenspflicht käme außerdem in Betracht, wenn das von der Tarifautonomie vorausgesetzte Kräftegleichgewicht zwischen den Tarifvertragsparteien nachhaltig gestört wäre und sie deshalb nicht in der Lage wären, die Friedenspflicht in angemessener Weise zu regeln. Auch dafür sieht die Bundesregierung keine Anhaltspunkte.

Selbst nach Ablauf der vertraglichen Friedenspflicht sind Arbeitskampfmaßnahmen nicht ohne weiteres zulässig. Sie unterliegen dem so genannten Ultima-Ratio-Prinzip (BAGE 23, 292, 306). Indessen verlangt dieses Prinzip nicht, dass die Tarifverhandlungen förmlich für gescheitert erklärt werden müssten, damit Arbeitskampfmaßnahmen zulässig werden. Wenn eine Tarifvertragspartei Arbeitskampfmaßnahmen einleitet, drückt sie darin ihre freie, nicht nachprüfbare Entscheidung aus, dass sie die Verhandlungsmöglichkeiten ohne begleitende Arbeitskampfmaßnahmen als ausgeschöpft ansieht (BAGE 58, 364, 381 f.). Allerdings wird eine Kampfmaßnahme erst dann zulässig, wenn zuvor Forderungen für den Inhalt des abzuschließenden Tarifvertrages erhoben und in der Regel über diese Forderungen auch Tarifverhandlungen geführt wurden (BAGE 58, 364, 383).

Die zeitliche Grenze, von der an Arbeitskampfmaßnahmen zulässig sind, ist hiernach von den Umständen des Einzelfalls abhängig. Eine Verschiebung dieser Grenze durch ein gesetzliches Verbot von Streiks vor endgültigem Scheitern der Tarifverhandlungen oder einer Schlichtung käme im Ergebnis einer Ausdehnung der vertraglichen Friedenspflicht gleich. Sie wäre deshalb nur unter den soeben dargelegten engen Voraussetzungen zulässig.

13. Welche gesamtwirtschaftlichen Kosten sind durch die Streiks entstanden?

14. Wie werden die Kosten für den Produktionsausfall in Ostdeutschland beziffert?

15. Wie werden die Kosten für den Produktionsausfall in Westdeutschland beziffert?

Ob und inwieweit die inzwischen beendeten Streiks das Wirtschaftswachstum beeinflussen, ist noch nicht abzusehen.

Genaueres wird sich erst sagen lassen, wenn die Produktionsstatistik für den Monat Juni vorliegt bzw. das Statistische Bundesamt Mitte August eine erste Einschätzung zum 2. Quartal vorlegen wird. Angesichts unterausgelasteter Kapazitäten dürfte der gesamtwirtschaftliche Produktionsausfall jedoch insgesamt gering sein. Eventuell dämpfende Effekte der Streiks im 2. Quartal können darüber hinaus durch Nachholeffekte im darauffolgenden Quartal kompensiert werden, so dass das jahresdurchschnittliche Wachstum kaum belastet sein dürfte. Für die Möglichkeit einer Kompensation im 3. Quartal sprechen die freien Kapazitäten, so dass eine zusätzliche Produktion voraussichtlich keine Engpässe erzeugen würde.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333